

Erhard Cziomer

## **STAN I PERSPEKTYWY POLITYKI ZAGRANICZNEJ RZĄDU WIELKIEJ KOALICJI CDU/CSU/SPD**

### **Wstęp**

Celem poniższego opracowania jest próba ogólnego spojrzenia na uwarunkowania i założenia oraz na priorytety i strategię polityki zagranicznej Niemiec na początku XXI w. Ma ono zatem charakter prognostyczny, koncentruje się bowiem syntetycznie na analizie stanu i perspektyw polityki zagranicznej rządu Wielkiej Koalicji – Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej, Unii Chrześcijańsko-Społecznej, Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (dalej: CDU/CSU/SPD) od 2005 r. Opracowanie, poza bazą źródłową i literaturą przedmiotu, opiera się na długoletnich badaniach autora nad historią i polityką zagraniczną Niemiec współczesnych<sup>1</sup>.

### **Ogólne uwarunkowania wewnętrzne i założenia polityki zagranicznej rządu CDU/CSU/SPD**

Pomiędzy polityką zagraniczną i bezpieczeństwem a polityką wewnętrzną każdego państwa, w tym także Niemiec, istnieje ścisła współzależność. Niepowodzenia w wyborach na szczeblu związkowym oraz topniejąca większość rządzącej od jesieni 1998 r. na szczeblu federalnym koalicji SPD/Sojusz 90/Zieloni (dalej: SPD/S90/Z) w drugiej izbie parlamentu związkowego – Bundesracie – w powiązaniu z trudną

---

<sup>1</sup> Zob.: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej Niemiec*, Warszawa 2005; idem, *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa 2006 [obie pozycje zawierają obszerną, aktualną bibliografię na temat polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, co zwalnia autora z jej szczegółowego omówienia].

sytuacją społeczno-gospodarczą wymusiły w Niemczech przedterminowe wybory do Bundestagu, które odbyły się 18 września 2005 r. Po krótkiej, trwającej od lipca 2005 r., ale ostrej i spolaryzowanej kampanii wyborczej w Niemczech powstała zupełnie nowa konstelacja polityczna. W jej wyniku rywalizujące ze sobą do tej pory dwa główne ugrupowania polityczne – chadecja i socjaldemokracja – uzyskały zbliżoną ilość głosów (35,2% CDU/CSU oraz 34,2% SPD) i zostały zmuszone do utworzenia Wielkiej Koalicji<sup>2</sup>. Pozostałe partie: Wolni Demokraci (FDP – 8,8%), S90/Z (8,1%) i Lewica (PDS – 8,7%), przeszły do opozycji, nie mając większego wpływu na realne podejmowanie decyzji parlamentarnych. Do powstania Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD doszło po blisko dwumiesięcznych rokovaniach koalicyjnych późną jesienią 2005 r., w skomplikowanej sytuacji politycznej i społeczno-gospodarczej, której towarzyszyły ogromne oczekiwania wciąż zróżnicowanego na zachodzie i wschodzie społeczeństwa Niemiec. Należy podkreślić, iż decyzji o utworzeniu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD nie podjęli politycy w ciszy gabinetów – zostali do tego zmuszeni nieubłaganą arytmetyką wyborczą, która wykluczała powstanie jakiegokolwiek innej stabilnej większości niż bezpośrednie współdziałanie chadecji z socjaldemokracją w ramach rządu i parlamentu na szczeblu federalnym, a więc w Bundestagu i Bundesracie.

Powstała w wyniku wspomnianych wyżej wyborów parlamentarnych nowa koalicja rządząca stanęła przed koniecznością rozwiązania szeregu złożonych problemów wewnętrznych. Nie chodziło bowiem jedynie o dokonanie zmian kosmetycznych, lecz przygotowanie i wdrożenie głębokich reform politycznych oraz społeczno-gospodarczych, mających różnorodne implikacje dla dalszego rozwoju wewnętrznego i położenia międzynarodowego Niemiec. Wyzwaniom powyższym zamierzał sprostać stworzony w toku ostrych, prawie dwumiesięcznych dyskusji obszerny układ koalicyjny zatwierdzony ostatecznie 11 listopada 2005 r. w kilkudziesięcioosobowym gronie polityków i ekspertów CDU, CSU i SPD.

Składa się on z preambuły (A), zasadniczego opisu szczegółowych zadań w dziewięciu dziedzinach reformowania państwa, gospodarki i społeczeństwa – *Handlungsfelder* (B) oraz określenia składu i zasad funkcjonowania koalicji (C)<sup>3</sup>. W preambule wyszczególniono cztery konieczne do rozwiązania, długofalowe wyzwania dla Niemiec:

- utrzymujące się dłuższy czas na poziomie ponad 4 mln osób bezrobocie, które mimo okresowej redukcji, zachowa prawdopodobnie w przyszłych latach charakter masowy,
- trudne do przewyciężenia zadłużenie państwa, obliczane ogólnie na ok. 2 bln euro, z czego na samą federację przypada ok. 1 bln euro,
- zahamowanie niekorzystnych tendencji w rozwoju demograficznym,
- konieczność dostosowywania się do szeregu wyzwań i zmian gospodarczo-społecznych, wymuszanych przez globalizację.

<sup>2</sup> Por.: M. Jung, A. Wolf, *Der Wählerwille erzwingt die Große Koalition*, „Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament” (dalej APZ) 2005, nr 51-52, s. 3-12.

<sup>3</sup> Por. *Der Koalitionsvertrag zwischen der CDU/CSU und SPD am 11. November 2005*, Berlin 2005.

Stopniowemu przezwyciężaniu powyższych problemów winny sprzyjać zaplanowane i skoordynowane posunięcia polityczne i społeczno-gospodarcze, spośród których pierwszoplanowe znaczenie przypadło osiągnięciu i ustabilizowaniu wzrostu gospodarczego oraz ograniczeniu masowego bezrobocia.

Nie wchodząc w tym miejscu w złożone kwestie szczegółowe, należy podkreślić, iż, przykładowo, kluczowy z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego i politycznego Niemiec problem zdecydowanego ograniczenia masowego bezrobocia zamierza się osiągnąć w najbliższych latach głównie przez konsekwentne działanie na rzecz trwałego ustabilizowania koniunktury gospodarczej i wzrostu PKB dzięki ożywieniu popytu wewnętrznego. W tym celu opracowano strategię zmierzającą początkowo do krótkofalowego utrzymania w 2006 r. przez liczne grupy społeczno-zawodowe przywilejów i ulg, następnie, od 2007 r., nastąpiłoby stopniowe zwiększenie podatków dla pracodawców i pracobiorców oraz różnych branż gospodarki, w tym – przykładowo, zakładano wzrost podatku VAT aż o 3%. Równocześnie zaplanowano zaostrzenie prawa pracy w zakresie rozluźnienia ochrony warunków wypowiedzenia dla pracobiorców, cofnięcia licznych ulg i przywilejów oraz ograniczenia nadużyć z tytułu pobierania rent i zasiłków dla bezrobotnych oraz dalsze zaostrzenia kodeksu i pośrednictwa pracy. Podtrzymano również wiele zmian zainicjowanych już wcześniej przez Agendę 2012, wdrażając stopniowo od początku 2005 r. ustawy Hartz IV. Równolegle, przez wprowadzenie dodatków, lepszej ochrony praw matki i dziecka oraz rozbudowy systemu urlopów macierzyńskich i wychowawczych, zamierzano zahamować spadek demograficzny. Generalnie istota powyższej strategii sprowadzała się do tworzenia skoordynowanego systemu – uzdrawiania, reformowania gospodarki niemieckiej i inwestowania w nią (*Sanieren, Reformieren, Investieren*) w taki sposób, by utrzymać długofalowe ożywienie koniunktury, a następnie przez ograniczenie deficytu budżetowego od 2007 r. poniżej 3% oraz długu publicznego poniżej 60% sprostać kryteriom złamanego już czterokrotnie przez Niemcy Paktu Stabilności i Wzrostu UE. Równocześnie przeznaczono więcej środków finansowych na badania, rozwój technologiczny oraz przyszłe inwestycje, aby lepiej sprostać wymogom pogłębiającego się procesu globalizacji.

Powodzenie powyższej strategii uzależnione zostało od współzależności wielu czynników społeczno-gospodarczych. Według danych za 2005 r., PKB osiągnął wzrost o 0,9%, co wskazuje na powolne ustabilizowanie wzrostu w stosunku do poprzednich lat (PKB wynosił bowiem w 2003 r. 0,2, a w 2004 r. 1,2%). Zakłada się przy tym, iż wprowadzenie dalszych działań stabilizacyjno-konsolidacyjnych przez rząd CDU/CSU/SPD w Niemczech pozwoli na zwiększenie wzrostu PKB według skorygowanych prognoz do poziomu ok. 2,3%–2,4% w 2006 r. (w 2006 r. PKB wzrósł ostatnio 2,5% – podkr. moje, E.C.), głównie dzięki wzmożeniu popytu i inwestycji wewnętrznych. W 2007 r. prognozuje się natomiast nieznaczny spadek PKB do ok. 1,4% ze względu na zapowiadane w umowie koalicyjnej ograniczenia i wzrost podatków. W sumie jednak prawdopodobnie nie dojdzie do gwałtownego załamania się koniunktury gospodarczej i spadku PKB w Niemczech, nie tylko ze

względem na zainicjowane ożywienie wewnętrzne, ale i korzystne prognozy, zakładające utrzymanie znacznej dynamiki gospodarki światowej<sup>4</sup>.

Inne analizy, nie negując możliwości umocnienia się w Niemczech korzystnych trendów ożywienia i wzrostu gospodarczego od 2006 r., wskazują jednak równocześnie na brak pewności co do racjonalnego zachowania się konsumentów, zarówno pracodawców, jak i pracobiorców, którzy w obawie przed wzrostem podatków i innych obciążeń fiskalnych zdecydują się po 2007 r. na poważne ograniczenie popytu. Nie zrównoważy go dynamiczny handel zagraniczny RFN i korzystna koniunktura międzynarodowa. Może to doprowadzić z powrotem do znacznego pogorszenia się wskaźników gospodarczych, a nawet załamania się projektowanych przez Wielką Koalicję CDU/CSU/SPD reform, a w ostateczności do konieczności ponownego przeprowadzenia w Niemczech przedterminowych wyborów do Bundestagu. Taki negatywny scenariusz rozwoju sytuacji wydaje się jednak mało prawdopodobny, ponieważ doprowadziłby on nie tylko do znacznej frustracji i pogorszenia się warunków gospodarczo-społecznych, lecz także do możliwości wystąpienia poważnego, długofalowego kryzysu politycznego w Niemczech<sup>5</sup>.

Obok głębokich przeobrażeń społeczno-gospodarczych winno dojść w najbliższych latach w Niemczech do zasadniczej przebudowy funkcjonowania państwa, w której centralne miejsce zajmuje reforma systemu federalnego. Jej pierwszą nieudaną próbę podjęła już w latach 2004–2005 wspólna komisja Bundestagu i Bundesratu na czele z politykiem SPD – Franzem Münterferingiem, oraz przywódcą CSU – premierem Bawarii Edmundem Stoiberem. Ich wstępne ustalenia, uzupełnione dodatkowo o wyniki rozmów specjalnej grupy roboczej w ramach prowadzonych rozmów koalicyjnych, stały się załącznikiem do omawianego układu koalicyjnego<sup>6</sup>. Zakładają one nowe i kompleksowe uporządkowanie kompetencji między federacją, krajami związkowymi i organizacjami samorządowymi (miasta i gminy), zmierzające do stworzenia spójnego i wydolnego systemu podejmowania decyzji, zarządzania i funkcjonowania administracji na wszystkich szczeblach. Jeszcze w grudniu 2005 r. rozpoczęto intensywne prace nad przekazaniem pewnych kompetencji rządowi federalnemu oraz zaniechania blokowania przez Bundesrat ustaw, co boleśnie odczuły w poszczególnych fazach rozwoju RFN i zjednoczonych Niemiec główne ugrupowania koalicyjne, zarówno CDU/CSU, jak też SPD. Przyjęta w 2006 r. rezygnacja krajów związkowych z blokowania wielu ustaw federalnych w Bundesracie została okupiona przez federację licznymi ustępstwami w wielu innych kwestiach szczegółowych, w tym m.in. w zakresie niemal pełnego przejęcia przez kraje kontroli nad oświatą i szkolnictwem wyższym. Jest to krytycznie oceniane przez wielu specjalistów ze względu na trudności w koordynowaniu oraz usprawnianiu edukacji i badań naukowych w skali całej federacji. Jeszcze trudniej będzie osiągać przy okazji powyższej reformy szybką zgodę na temat konieczności nowego rozłożenia wysokości i pobie-

<sup>4</sup> Por.: Institut für Wirtschaftsforschung, *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2006*, Halle 2006, s. 22, [www.iwh.de/publik/sonst/gd/2006h/gl.pdf](http://www.iwh.de/publik/sonst/gd/2006h/gl.pdf).

<sup>5</sup> Zob.: R. Hickel, *Kurz klotzen, dann schrumpfen. Kritik an der Zwei-Phasen-Wirtschaftsstrategie der Großen Koalition*, „Frankfurter Rundschau”, 18 grudnia 2005.

<sup>6</sup> Por.: *Der Koalitionsvertrag...*, s. 1-47 (załącznik).

rania podatków przez federację, kraje związkowe i gminy, a zwłaszcza sposobu ich wyrównywania pomiędzy poszczególnymi krajami, w tym przede wszystkim przepływu środków finansowych pomiędzy starymi i nowymi krajami związkowymi. Już teraz wywołuje to szereg kontrowersji i emocji, na które nakładają się także sprawy zredukowania zadłużenia poszczególnych ogniw państwowych i dlatego nie wiadomo do końca, czy w ramach projektowanej reformy federacji kwestie podatkowo-finansowe zostaną rozstrzygnięte do końca obecnej kadencji Bundestagu w 2009 r.<sup>7</sup>

W sumie można stwierdzić, iż zainicjowane już pod koniec rządów SPD/S90/Z reformy wewnętrzne, nazwane Agenda 2012, zostały przez rząd Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD przejęte, pogłębione i w dużej mierze wdrożone. Kontrowersyjną reformę zdrowia przyjęto dopiero na początku 2007 r. w wyniku kompromisu między CDU/CSU a SPD. Winny one służyć niezbędnej konsolidacji wewnętrznej, przyczyniając się zarazem w określonej perspektywie czasowej do zwiększenia efektywności oraz konkurencyjności gospodarki niemieckiej w Europie i na świecie. Z drugiej strony należy jednoznacznie stwierdzić, iż częściowo wdrożony przez rząd Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD w ciągu roku sprawowania władzy zasygnalizowany wyżej program reform wewnętrznych nie znalazł większego uznania wśród społeczeństwa niemieckiego. Według najnowszych wyników badań ankietowych z listopada 2006 r. znajduje on akceptację zaledwie u jednej trzeciej respondentów<sup>8</sup>.

Zasygnalizowane wyżej reformy wewnętrzne nie pozostały bez wpływu na program Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Nowy rząd deklarował generalnie kontynuację, nie wykluczając w wielu kwestiach szczegółowych modyfikacji czy nowego rozłożenia akcentów. W ujęciu syntetycznym, program powyższy koncentrował się głównie na następujących zasadach i kierunkach:

1) Priorytetowe traktowanie Europy jako głównego kręgu polityki zagranicznej Niemiec, w którym kluczową rolę odgrywać winna polityka integracji europejskiej w ramach UE. W tym kontekście opowiedziano się za dalszą reformą UE, łącznie z działaniem na rzecz przyspieszeniem ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego dla Europy (dalej: TKE), uzgodnienia spójnego budżetu UE na lata 2007–2013 oraz wyważonego poszerzenia unii na Wschód, przy równoczesnym wypracowaniu bardziej przejrzystej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (dalej: EPS). Duże znaczenie przypisywano utrzymaniu przyjaznych stosunków z Francją i z wszystkimi innymi sąsiadami, zmierzając zarazem do rewitalizacji Trójkąta Weimarskiego.

2) Dążenie do ukształtowania efektywnej współpracy transatlantyckiej, nastawionej na ścisłe współdziałanie Niemiec z USA na zasadzie partnerstwa, które zostało poddane ciężkiej próbie w latach 2002–2004 w wyniku kontrowersji wokół interwencji USA w Iraku, do których doszło pomiędzy rządem SPD/S90/Z a administracją prezydenta George'a Busha jr. Między NATO a Wspólną Polityką Zagraniczną, Bezpieczeństwa i Obrony UE rywalizacja winna ustąpić podziałowi zadań, ścisłemu współdziałaniu przy rozwiązywaniu konfliktów oraz przywracaniu stabilizacji i pokoju międzynarodowego. W tym celu należy także doprowadzić do poważnej reformy nie-

<sup>7</sup> Por.: *Die Föderalismus-Reform*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” (dalej FAZ), 17 września 2005.

<sup>8</sup> *Das Volk weiß nicht, was es will*, „Frankfurter Rundschau”, 2 listopada 2006.

mieckich sił zbrojnych – Bundeswehry, podnosząc jej zdolność do udziału w misjach pokojowych i stabilizacyjnych.

3) Deklarowanie działania na rzecz stabilizacji, bezpieczeństwa i kooperacji w skali Europy i świata przez współdziałanie w ramach UE w sprawach rozwiązywania konfliktów i zwalczania terroryzmu międzynarodowego. W tym kontekście szczególną rolę odgrywa wielostronna współpraca z Rosją, w tym także na polu bezpieczeństwa energetycznego, ale też kooperacja z Ukrainą oraz innymi krajami dawnej Wspólnoty Niepodległych Państw (dalej WNP).

4) Dążenie do pogłębienia reformy ONZ, wzmocnienia Światowej Organizacji Handlu (dalej WTO) oraz innych struktur o charakterze multilateralnym, których reforma może się przyczynić do lepszego rozwiązywania wielu problemów globalnych. Polityka rozwojowa winna zmierzać do zwalczania biedy, eliminacji konfliktów oraz działania na rzecz przezwyciężania podziału na bogatą Północ i biedne Południe, oraz dysproporcji rozwojowych i zagrożeń współczesnego świata. W tym kontekście deklarowano gotowość do wielostronnego współdziałania w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego<sup>9</sup>.

W trakcie rozmów koalicyjnych uzgodniono równocześnie, iż dwa główne tradycyjne resorty związane z realizacją polityki zagranicznej przypadną całkowicie SPD:

1) Urząd Spraw Zagranicznych (Auswärtiges Amt – dalej AA) – z ministrem Frankiem Walterem Steinmeierem (długoletnim bliskim współpracownikiem byłego kanclerza, G. Schrödera, pełniącym od jesieni 2002 do jesieni 2005 r. funkcję szefa jego Urzędu Kanclerskiego), który z urzędu sprawuje ogólny nadzór nad polityką zagraniczną. Ważną funkcję sekretarza stanu w AA ds. Europejskich przejął długoletni doradca Schrödera R. Silberberg, sprowadzony tam przez Steinmeiera i kierujący między innymi przygotowaniami do prezydencji Niemiec w UE w pierwszym półroczu 2007 r.

2) Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – H. Wietzorek-Zeul, która pełni powyższą funkcję bez przerwy od 2002 r.

3) Polityka bezpieczeństwa i obronna znalazła się całkowicie w gestii CDU – z ministrem obrony F. J. Jungiem.

4) Dwa resorty, blisko związane z polityką zagraniczną, podzielono pomiędzy dwóch koalicjantów – resort finansów, który objął minister P. Steinbrück (SPD) oraz gospodarki i technologii, które objął M. Glos (CSU). Do powyższego resortu przeniesiono z powrotem z resortu finansów sztab współpracowników zajmujących się kwestiami integracji europejskiej i UE, którzy pozostawali tam od 1999 r., a więc od czasu, kiedy ministerstwem finansów w latach 2004–2005, kierował były przewodniczący SPD, a późniejszy współzałożyciel partii lewicowej – Lewica/PDS, O. Lafontaine.

Wytyczanie linii i kontroli polityki zagranicznej należy, zgodnie z artykułem 65 Ustawy Zasadniczej, bezpośrednio do kanclerz A. Merkel, w związku z tym szef Wydziału 5 Urzędu Kanclerskiego, zajmującego się całokształtem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Ch. Heussgen, został równocześnie jej doradcą ds. europejskich. Posiada bogate doświadczenie zarówno w dyplomacji niemieckiej, jak też

---

<sup>9</sup> Zob.: *Der Koalitionsvertrag...*, s. 125-140.

UE, gdzie przez kilka lat był bliskim współpracownikiem Wysokiego Przedstawiciela UE ds. WPZiB, J. Sołany.

Znacznemu obniżeniu uległ także wiek sekretarzy stanu i dyrektorów politycznych w poszczególnych resortach zajmujących się polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Większość z nich posiada zdecydowanie proeuropejską orientację polityczną<sup>10</sup>. Reasumując, należy stwierdzić, iż ze względu na skład osobowy oraz program, rząd CDU/CSU/SPD kontynuował będzie zasadniczo politykę zagraniczną swego poprzednika – koalicji SPD/S90/Z, z kanclerzem Schröderem na czele. W zgodnej ocenie specjalistów niemieckich, polityka zagraniczna dwóch gabinetów Schrödera była jednak zróżnicowana. O ile w pierwszym okresie, do wyborów do Bundestagu jesienią 2002 r., była ona skuteczna i osiągała zamierzone cele, to w latach 2002–2005 była już prowadzona chaotycznie, bez przemyślanej koncepcji strategicznej. Doprowadziło to w znacznym stopniu do osłabienia pozycji międzynarodowej Niemiec<sup>11</sup>. Z sytuacji powyższej wyciągnęła określone wnioski nowa kanclerz Angela Merkel, która wyraźnie zmierzała od chwili powstania jesienią 2005 r., Wielkiej Koalicji, nadać polityce zagranicznej Niemiec nowe kierunki.

### Zasadnicze priorytety i inicjatywy w polityce zagranicznej

Na przełomie 2005/2006 r. kanclerz Merkel coraz mocniej angażowała się bezpośrednio w realizację polityki zagranicznej. Wynikało to m.in. z faktu, iż w tym zakresie można było szybciej osiągnąć bardziej wymierne efekty, niż w polityce wewnętrznej, gdzie uwidaczniało się coraz więcej ostrych kontrowersji i napięć między koalicjantami wokół zasygnalizowanych wyżej reform oraz głównych problemów społeczno-gospodarczych. Ograniczyło to praktycznie możliwości szybkiego wdrożenia przez Urząd Kanclerski planowanych reform wewnętrznych. Natomiast polityce zagranicznej w ciągu pierwszego roku swego kanclerstwa udało się Merkel, w ścisłej współpracy z ministrem spraw zagranicznych Steinmeierem, nadać dynamikę, doprowadzając równocześnie do określonego przesunięcia jej priorytetów w poszczególnych kierunkach.

Priorytety polityki zagranicznej Niemiec uwidoczniły się już podczas kilkunastu wizyt oraz rewizyt zagranicznych Merkel. W okresie niespełna roku (pomiędzy listopadem 2005 a 2006) Merkel spotkała się oficjalnie z szefami rządów i państw (poza szczytami UE oraz innymi spotkaniami wielostronnymi, np. G-8 w Petersburgu): Francji kilkakrotnie, USA, Rosji i Polski dwukrotnie, Wielkiej Brytanii, Austrii, Słowacji, Turcji, Izraela, Chin i Watykanu<sup>12</sup>. Bezwzględnym priorytetem w kontaktach międzyrządowych Niemiec pozostały bliskie kontakty i, tradycyjne od 1963 r., konsultacje z Francją. Wykraczały one jednak znacznie poza stosunki bilateralne, stanowiąc ważny element uzgadniania przez oba państwa swoich interesów i stano-

<sup>10</sup> Por.: R. Mützenich, *Die Außen und Sicherheitspolitik Deutschlands unter einer Großen Koalition*, [www.rolfmuetzenich.de/pdf](http://www.rolfmuetzenich.de/pdf) 2005.

<sup>11</sup> Por. szerzej: Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer*, APZ 2005, nr 32-33, s. 9-15.

<sup>12</sup> Por.: *Kanzlerin unterwegs, 2006*, [www.bundestkanzlerin.de/Webs/BK/DE](http://www.bundestkanzlerin.de/Webs/BK/DE).

wisk w ramach UE. Pozostałe wizyty i spotkania na szczeblu przywódców odzwierciedlają określone priorytety w polityce zagranicznej Niemiec, wśród których problematyka UE zajmuje nadrzędne miejsce.

W ramach UE inicjatywy rządu CDU/CSU/SPD koncentrowały się na rozwiązywaniu następujących kwestii:

1) Niemcy odegrały konstruktywną rolę w przyjęciu przez Radę Europejską pod koniec grudnia 2005 r. w Brukseli budżetu UE na lata 2007–2013, starając się uwzględniać zarówno interesy państw dużych, jak i małych i średnich. Preferencje dla współpracy z Francją nie przeszkodziły im w wytrwałym poszukiwaniu kompromisu z Wielką Brytanią oraz uwzględnieniu interesów innych państw, w tym także Polski. Na marginesie należy jednak zauważyć, że o ile początkowo Niemcy liczyły na zmniejszenie własnych wpłat do budżetu UE, to po dokładniejszych analizach okazało się, iż ich wpłaty będą większe o ok. 2 mld euro i rocznie ukształtują się na poziomie ok. 10,5 mld euro. Spowoduje to zajęcie przez Niemcy pierwszego miejsca jako płatnika do budżetu UE, a powyższy wkład netto wyniesie 0,42 PKB. Odstąpienie przez kanclerz Merkel 100 mln euro przyznanych przez Komisję Europejską RFN funduszy strukturalnych dla Polski zostało w Niemczech pozytywnie przyjęte, choć wywołało kontrowersje między federacją a starymi krajami związkowymi wokół sposobu wygospodarowania tej brakującej kwoty dla nowych krajów związkowych. Dzięki korzystnym wynikom gospodarczym w latach 2005–2006 Niemcy zadeklarowały równocześnie wypełnienie kryteriów Paktu Stabilności i Wzrostu. Przyspieszyło to decyzję Komisji Europejskiej o zaniechaniu procedury nałożenia na Berlin przewidzianych z tego tytułu kar.

2) Na szczycie UE wyraźnie zarysowała się tendencja powrotu Niemiec do roli pośrednika między różnymi grupami państw unii, przy równoczesnym dążeniu do unikania jednostronnego wiązania się z Francją, jak to miało miejsce w ostatnich latach rządów kanclerza Schrödera. Oznacza to chęć odzyskania przez Niemcy zdolności do współpracy i aktywnego współdziałania z różnymi grupami państw w ramach UE.

3) Równocześnie jednak ogromną wagę przywiązywano do harmonizacji prawa i podatków oraz jednolitego traktowania usług na całym obszarze UE. Postulat Niemiec zmierzał m.in. do tego, by państwa nie przestrzegające jednolitego prawa oraz systemu podatkowego pozbawiać określonej wysokości środków z funduszu strukturalnego.

4) Niemcy opowiadały się za wznowieniem procesu ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego dla Europy (TKE), mimo jego odrzucenia w referendum przez Francję i Holandię w 2005 r. Traktowały go jako dokument niezbędny w procesie dalszego reformowania UE. Wejście w życie TKE ma służyć kluczowej z punktu widzenia Niemiec kwestii: nadaniu UE większej legitymacji i tożsamości z jednej strony, a z drugiej usprawnieniu mechanizmu podejmowania decyzji przez Unię.

5) W kwestii dalszego poszerzenia UE Niemcy wypowiadały się ostrożnie za kontynuacją rozmów akcesyjnych z Turcją bez precyzowania terminu ich zakończenia. Poparły natomiast, mimo określonych zastrzeżeń, przyjęcie w poczet członków UE Bułgarii i Rumunii z dniem 1 stycznia 2007 r.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Por. szerzej: H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005*, „Integration” 2006, nr 1, s. 3-22.



Rząd CDU/CSU/SPD dążył do wyraźnej poprawy stosunków transatlantycznych, zmierzając zarówno do działania na rzecz umocnienia NATO, jak i polepszenia relacji UE z USA.

- Dyplomacja niemiecka działała konsekwentnie na rzecz przewyciężenia istniejących różnic i trudności w ramach współpracy dwustronnej z USA. Było to widoczne podczas dwukrotnych spotkań prezydenta Busha jr. z kanclerz Merkel w 2006 r. w Waszyngtonie i Stralsundzie oraz w czasie licznych spotkań szefów dyplomacji obu państw. Na marginesie warto podkreślić, iż powyższa aktywizacja kontaktów polityczno-dyplomatycznych świadczyła o ostatecznym przewyciężeniu licznych animozji i kontrowersji niemiecko-amerykańskich, które miały miejsce w końcowym okresie kanclerstwa Schrödera w latach 2003–2005. Obecnie o poprawę stosunków z USA zabiegali zarówno główni politycy chadeccy, jak też socjaldemokratyczni. Nie oznaczało to jednak jednostronnej akceptacji polityki unilateralizmu administracji prezydenta G. Busha<sup>14</sup>.

- Ponadto nie należy tracić z pola widzenia ekonomicznego wymiaru stosunków USA z Niemcami. Według danych Departamentu Gospodarki USA, obroty w wymianie handlowej pomiędzy USA a Niemcami wynosiły za 2005 r. 118,9 mld dolarów, z czego na eksport USA przypadało 34,1 mld, a na import aż 84,8 mld. Oznaczało to, iż deficyt USA osiągnął w 2005 r. wartość 50,7 mld dolarów. Natomiast wartość bezpośrednich skumulowanych inwestycji zagranicznych USA w Niemczech, według danych niemieckich na koniec 2004 r., wynosiła łącznie 88 mld euro, a niemieckich w USA – 135 mld euro.

Ważnym efektem powyższych wizyt i spotkań było odnowienie i zacieśnienie partnerstwa transatlantyckiego, w tym ścisłej współpracy NATO z UE oraz USA z UE przy rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych (Afganistan, Irak, Liban i Bałkany Zachodnie). Niemcy odegrały również pozytywną rolę w poszukiwaniu kompromisu w kwestii niedopuszczenia do produkcji przez Iran broni masowego rażenia, angażując się bezpośrednio w bardzo trudny dialog z rządem tego państwa. Dążyły do oparcia współpracy transatlantyckiej na partnerstwie, wzajemnych uzgodnieniach oraz ponoszeniu przez UE większej odpowiedzialności międzynarodowej<sup>15</sup>.

Niemcy opowiadały się za również stabilizacją, bezpieczeństwem i współpracą na terenie Europy i obszarze państw WNP.

- Miało to nastąpić przez równoczesne kształtowanie partnerstwa strategicznego zarówno między Niemcami a Rosją, jak też między UE a Rosją, na różnych płaszczyznach, które winny przyczynić się do stabilizacji i modernizacji Rosji oraz jej bliższego związania z Europą.

- Mieściło się w tym pojęciu także partnerstwo energetyczne, które nie powinno doprowadzić do powstania jednostronnej zależności Niemiec od Rosji oraz obciążać

---

<sup>14</sup> Zob. szerzej: E. Cziomer, *Ewolucja polityki transatlantyckiej Niemiec na początku XXI wieku*, „Prace Komisji Środkowoeuropejskiej PAU”, t. 12, Kraków 2004, s. 128–148; *USA/Vereinigte Staaten: Beziehungen zwischen USA und Deutschland*, [www.auswaertiges-amt.de/diplo.de/Laenderinformation/USA](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo.de/Laenderinformation/USA).

<sup>15</sup> Zob.: P. Rudolf, *Amerikapolitik: konzeptionelle Überlegungen zum Umgang mit dem Hegemon*, „SWP Studien” 2006, nr 22, s. 27.

ich stosunków z pozostałymi sąsiadami, w tym zwłaszcza z Polską. W praktyce realizacja partnerstwa strategicznego z Rosją okazała się jednak bardziej złożona<sup>16</sup>.

W sprawach globalnych Niemcy zmierzały równocześnie do osiągnięcia następujących celów politycznych:

- 1) doprowadzenia do reformy i umocnienia ONZ, rozbudowy byłej stolicy RFN – Bonn jako siedziby instytucji ONZ oraz organizacji pozarządowych, nie wykluczając własnego członkostwa jako stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ,
- 2) dążenia do szerokiego rozumienia pojęcia bezpieczeństwa globalnego przez pryzmat polityki zagranicznej, rozwojowej oraz rozbudowanego instrumentarium prewencji w przypadku zagrożeń pokoju światowego i sytuacji konfliktowych,
- 3) rozwiązywania złożonych problemów i zagrożeń w zakresie ochrony środowiska naturalnego, ochrony praw człowieka i innych spraw globalnych, łącznie z kontrolą zbrojeń i rozbrojeniem<sup>17</sup>.

W odniesieniu do Polski Niemcy były z jednej strony zainteresowane poprawą stosunków wzajemnych oraz rozbudowaniem korzystnej dla obu stron współpracy skierowanej na przyszłość, a z drugiej wyraźnie akcentowały własne interesy narodowe i cele zewnątrzpolityczne.

- Wyraźny wzrost napięć w stosunkach polsko-niemieckich nastąpił na przełomie 2002/2003 r., kiedy to Polska zdecydowanie poparła interwencję zbrojną USA w Iraku, a Niemcy z Rosją, Francją oraz Chinami wystąpiły przeciwko niej na forum ONZ, przyczyniając się w dużym stopniu do braku jej legalizacji przez Radę Bezpieczeństwa<sup>18</sup>.

- Niekorzystnie przedstawiały się również dwustronne stosunki polsko-niemieckie w latach 2003–2005, a więc w końcowej fazie rządów SPD/S90/Z w Niemczech oraz mniejszościowego rządu SLD i UP w Polsce. Zmiana ekipy rządzącej w Polsce jesienią 2005 r. oraz powstanie mniejszościowego rządu PiS, a następnie koalicji PiS, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin, którym od lipca 2006 r. kierował bezpośrednio przywódca PiS, Jarosław Kaczyński, oraz powstanie rządu CDU/CSU/SPD w Niemczech, wizyty inauguracyjne Angeli Merkel w Warszawie na początku grudnia 2005 r. i prezydenta Lecha Kaczyńskiego w Berlinie na początku marca 2006 r. nie doprowadziły, mimo pewnych gestów i prób załagodzenia napięć, do istotnych zmian w relacjach polsko-niemieckich<sup>19</sup>. Do zasadniczych punktów spornych między Niemcami a Polską należały przede wszystkim:

---

<sup>16</sup> Por.: H. Adomeit, R. Lindner, *Die „Gemeinsamen Räume“ Rußlands und der EU*, „SWP Studien“ 2005, nr 34; R. Goetz, *Deutschland und Russland „strategischer Partner“*, [www.dgap.org.de/next.welpolitik](http://www.dgap.org.de/next.welpolitik); Raport OSW i CSM, *Stosunki Rosja – Niemcy w latach 1998–2005*, M. Menkiszak, T. Dąbrowski et al., Warszawa 2006.

<sup>17</sup> Zob.: *Die strategischen Rahmenbedingungen – Globale Herausforderungen*, [w:] *Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr*, Berlin 2006, s. 19–26; M. Ch. Durst, J. Pfeiffer, *Herausforderung Globalisierung. Zu den Chancen und Anforderungen der Globalisierung an die Politik in Deutschland*, „Die Politische Meinung”, [Konrad-Adenauer-Stiftung], Mai 2006, s. 31–37.

<sup>18</sup> Por. szerzej: *Internationale Reaktionen auf die Irak-Politik der USA 2002*, red. A. Pradetto, Hamburg 2003, s. 45–50 i 61–67.

<sup>19</sup> E. Cziomer, *Przesłanki i następstwa politycznych kontrowersji polsko-niemieckich na początku XXI wieku*, [w:] *Po(st)mosty. Polacy i Niemcy w nowej Europie. Tom poświęcony pamięci Henryka Bereski*, red. G. Matuszek, Kraków 2006, s. 71–104; K.-O. Lang, *Doppelspitze in Warschau*, „SPP Aktuell” 2006, nr 7, s. 4.

- a) Zabiegi Federalnego Związku Wypędzonych (BdV) w sprawie budowy w Berlinie Centrum Przeciwko Wypędzeniom. W Warszawie rozpatrywane były w szerszym kontekście działań elit oraz władz niemieckich w kierunku relatywizacji odpowiedzialności Niemiec za skutki II wojny światowej jako pretekstu do kształtowania nowej świadomości narodowej wśród Niemców.
- b) Oczekiwanie przez Polskę, iż rząd federalny poprzez odpowiednie porozumienie międzynarodowe z rządem polskim uniemożliwi osobom fizycznym i prawnym w Niemczech wysuwanie jakichkolwiek roszczeń odszkodowawczych pod adresem Polski.
- c) Odrzucanie przez rząd RP planu budowy przez koncerny niemieckie i Gazprom tzw. gazociągu północnego z Rosji do Niemiec dnem Bałtyku. Pomysł jest popierany przez rząd CDU/CSU/SPD jako ważny element współpracy niemiecko-rosyjskiej i „partnerstwa strategicznego” Niemiec i Rosji.
- d) Podnoszenie istnienia asymetrii pomiędzy szerokimi przywilejami mniejszości niemieckiej w Polsce po 1992 r. a ograniczonym statusem polskiej grupy etnicznej w Niemczech.
- e) Działanie Niemiec na rzecz utrzymania dominującej pozycji w UE kosztem interesów Polski, jak również występowanie między nimi istotnych różnic w kwestii reformy i poszerzenia UE<sup>20</sup>.

W kwestiach powyższych nie doszło do żadnych rozstrzygnięć podczas konsultacji polsko-niemieckich w Berlinie 30 listopada 2006 r.<sup>21</sup> Niemcy odmówiły też spełnienia dwóch głównych postulatów premiera Kaczyńskiego podczas jego pierwszej wizyty w Berlinie – po pierwsze, odnośnie wzajemnego wyrzeczenia się Polski i Niemiec wszelkich roszczeń majątkowych, a po drugie, w sprawie rezygnacji z budowy wspomnianego już wyżej gazociągu bałtyckiego. W tej drugiej sprawie kanclerz Merkel zadeklarowała Polsce jedynie bardzo ogólnikowo pomoc w sprowadzeniu gazu norweskiego na wypadek trudności z dostawami gazu rosyjskiego<sup>22</sup>.

W sumie można więc stwierdzić, iż sprawa przewyciężenia kontrowersji polsko-niemieckich czeka na rozwiązanie, ponieważ stanowi ważny element przyszłej strategii polityki zagranicznej Niemiec.

### Główne wyzwania i założenia długofalowej strategii polityki zagranicznej Niemiec

Układ koalicyjny CDU/CSU/SPD z 11 listopada 2005 r. tworzy ogólne ramy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec do końca obecnej, szesnastej kadencji Bundestagu w 2009 r. Po roku realizacji wymaga dalszej konkretyzacji oraz modyfikacji. Wynika to zarówno z określonych wyzwań i przesłanek zmieniającego się dynamicznie otoczenia zewnętrznego, jak również z konieczności dokonywania konkretyzacji interesów i celów polityki zagranicznej Niemiec w kontekście globalnym i regionalnym. Okolicznością sprzyjającą aktywizacji działań w tym kierunku będzie

<sup>20</sup> Zob.: *Die deutsch-polnischen Streitpunkte*, „Financial Times Deutschland”, 30 października 2006.

<sup>21</sup> Por.: *Nieco bliżej do Berlina*, „Gazeta Wyborcza”, 31 października–1 listopada 2006.

<sup>22</sup> Zob.: *Gazowa oferta z Niemiec*, „Rzeczpospolita”, 31 października–1 listopada 2006.

przede wszystkim przejęcie przez Niemcy rotacyjnego przewodnictwa w Radzie Europejskiej oraz Grupie G-8 w pierwszej połowie 2007 r. Powyższemu celowi podporządkowana jest realizacja licznych projektów i analiz naukowych w czołowych niemieckich ośrodkach akademickich oraz specjalistycznych placówkach naukowo-badawczych<sup>23</sup> oraz przygotowane dokumenty w ramach rządu federalnego<sup>24</sup> i partii koalicyjnych, zwłaszcza CDU<sup>25</sup> i SPD<sup>26</sup>. Na podstawie analizy powyższych materiałów i opracowań można, ze względu na charakter niniejszego opracowania, w tym miejscu ograniczyć się jedynie do zasygnalizowania nowych wyzwań oraz elementów składowych strategii polityki zagranicznej<sup>27</sup> i bezpieczeństwa<sup>28</sup> Niemiec.

Generalnie przyjmuje się w nich, iż przed polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Niemiec stoją na początku następujące główne wyzwania i zagrożenia:

1. zakończenie budowy jedności europejskiej przez dalsze usprawnienie funkcjonowania, reformę UE oraz określenie jej ostatecznego kształtu i wzmocnienie jej roli międzynarodowej;
2. dalsze umocnienie partnerstwa i współpracy transatlantyckiej z USA oraz w ramach NATO;
3. umocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego przez zwalczanie terroryzmu międzynarodowego oraz utrzymanie zasady nieprolifracji broni masowego rażenia;
4. konieczność dostosowania się do wymogów globalizacji przy równoczesnym utrzymaniu wysokiego poziomu rozwoju gospodarki rynkowej oraz zachowaniu europejskiego modelu socjalnego jako ważnej przesłanki stopniowego przezwyciężenia masowego bezrobocia oraz zaspokojenia materialnych oczekiwań społecznych;
5. umocnienie pozycji ONZ oraz wykorzystanie takich międzynarodowych organizacji i struktur, jak Światowa Organizacja Handlu (WTO), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) czy Bank Światowy (BS) do wypracowania partnerstwa strategicznego z czołowymi państwami oraz poszczególnymi regionami świata oraz stworzenie bardziej zrównoważonej polityki rozwojowej w odniesieniu do najbardziej nędznych krajów Południa<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> Por. interdyscyplinarną syntezę: *Ausblick. Deutsche Außenpolitik nach Bertram*, red. Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin 2005. Adresy i linki do stron internetowych wszystkich ważniejszych placówek naukowo-badawczych w Niemczech na temat polityki zagranicznej Niemiec i stosunków międzynarodowych: Links 09//Deutschland, [www.hsfk.de/static.php?id=1668&language=de](http://www.hsfk.de/static.php?id=1668&language=de), oraz wykazy zbiorów monografii, studiów, artykułów, itp. za poszczególne lata i miesiące w bibliotece Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik w Berlinie: [www.dgap.org/BiDok/Literatursuche.html](http://www.dgap.org/BiDok/Literatursuche.html).

<sup>24</sup> Zob. stronę internetową rządu federalnego, zawierającą również linki do poszczególnych resortów zajmujących się polityką zagraniczną, rozwojową i obrony [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

<sup>25</sup> Zob. analizę: *Deutschlands Verantwortung und Interessen in Europa und in der Welt wahrnehmen*. Antrag des Bundesvorstandes der CDU Deutschlands an den 20. Parteitag am 27./28. November 2006 in Dresden, [www.cdu.de](http://www.cdu.de).

<sup>26</sup> Zob. *SPD Europäische Union – Europa-Konferenz der SPD am 5. November 2006*, [www.faz.net](http://www.faz.net).

<sup>27</sup> Por. Rede des Bundesaußenministers Steinmeier bei der Konferenz der SPD-Bundestagsfraktion am 25.09.2006, [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden); Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel in Rahmen einer Vortragsveranstaltung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 08.11.2006, [www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2006/11/2006-11](http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2006/11/2006-11).

<sup>28</sup> Zob. *Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, [www.weissbuch.2006\\_mB-sig.text](http://www.weissbuch.2006_mB-sig.text).

<sup>29</sup> Zob.: *Deutschlands Verantwortung und Interessen in Europa und in der Welt wahrnehmen...*; R. Mützenich, *Die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands...*

Z tych wyzwań i zagrożeń wynikają konsekwencje dla kształtowania strategii średnio- i długofalowej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec na początku XXI w. Stawia to przed koalicją CDU/CSU/SPD w najbliższym okresie zadanie aktywnego zaangażowania się w osiągnięcie najważniejszych celów, które w ujęciu syntetycznym przedstawiają się następująco:

1) W zakresie priorytetowego znaczenia UE i problematyki europejskiej do najważniejszych elementów powyższej strategii zewnątrzpolitycznej Niemiec można zaliczyć przede wszystkim:

- Zainicjowanie w wyniku wnikliwych studiów i analiz oraz koordynacji między wszystkimi resortami rządu federalnego, pod kierunkiem wspomnianego sekretarza stanu w AA – R. Silberberga, szczegółowych wytycznych programu przewodnictwa Niemiec w Radzie UE w pierwszym półroczu 2007 r. Będzie on konkretyzowany po uwzględnieniu dotychczasowych doświadczeń niemieckich, konsultacji z Komisją Europejską oraz 27 państwami członkowskimi UE, różnymi środowiskami ekspertów, doradców i grupami interesu w Niemczech. Z merytorycznego i politycznego punktu widzenia, hierarchia podejmowanych w programie prezydencji Niemiec zadań przedstawia się następująco: 1) proces ratyfikacji TKE, 2) dalsze rozszerzenie UE oraz kształt przyszłej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), 3) rozbudowa Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony (WPZBiO) UE w kontekście bezpieczeństwa energetycznego oraz procesu globalizacji<sup>30</sup>.

- Rząd CDU/CSU/SPD uważa TKE za niezwykle potrzebny oraz niezbędny z punktu widzenia dalszego sprawnego funkcjonowania i przyszłego rozwoju UE oraz zabezpieczenia interesów Niemiec jako jej największego członka i głównego płatnika netto. Niemcy ratyfikowały ogromną większością parlamentarną TKE już w maju 2005 r. i stoją na stanowisku, iż po zakończeniu zainicjowanej po niepowodzeniach referendum we Francji i Holandii w połowie 2005 r. tzw. „przerwy refleksyjnej” należy kontynuować proces ratyfikacyjny. Obecnie ratyfikowało TKE już 18 państw, a po przystąpieniu Bułgarii i Rumunii do UE 1 stycznia 2007 r., które to kraje muszą automatycznie przyjąć powyższy dokument, stan ratyfikacji osiągnie ponad dwie trzecie państw członkowskich UE. W okresie przewodnictwa w Radzie Europejskiej w pierwszym półroczu 2007 r. Niemcy nie liczą wprowadzić na ratyfikację TKE w dotychczasowej formie (planuje się m.in. zmianę jego nazwy na Traktat, względnie dokument, Podstawowy lub Ogólny), ale doprowadzą na przygotowywanej na 50-lecie podpisania Traktatów Rzymskich EWG specjalnej konferencji do przedstawienia stosownej deklaracji na temat zmodyfikowanego TKE, która byłaby do przyjęcia przez wszystkie 27 państw członkowskich do 2009 r. Strategia rządu CDU/CSU/SPD przewiduje przyjęcie zmodyfikowanego traktatu w kilku fazach. W pierwszej fazie zostałaby przyjęta pierwsza i druga część dotychczasowego TKE, jeszcze przed lub tuż po wyborach parlamentarnych we Francji i Holandii, ale prawdopodobnie w okresie przewodnictwa Francji w Radzie UE w 2008 r. Natomiast trzecia część zmodyfikowanego traktatu winna zostać przyjęta ostatecznie w 2009 r., łącznie

---

<sup>30</sup> Por.: Ausblick auf die deutsche EU-Präsidentschaft. Stand und Vorbereitung in der Bundesregierung. Rede vom Staatssekretär R. Silberberg am 4. Oktober 2006, [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservis/Presse/Reden/20](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservis/Presse/Reden/20).

z kompleksowym przeglądem stanu finansów oraz polityki wszystkich członków UE. W wielu tych kwestiach Niemcy jako czołowy płatnik netto będą miały głos decydujący, przy współpracy z największymi państwami członkowskimi. W celu wywarcia presji na niektóre państwa członkowskie, sceptycznie lub wręcz negatywnie nastawione do TKE, Niemcy odmówiły rezygnacji z prawa weta i zastąpienia go głosowaniem większością w III filarze TUE w odniesieniu do spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. W Berlinie liczy się bowiem na to, iż spowoduje to zmianę stanowiska wielu państw, w tym także Polski, odrzucających w każdej formie TKE<sup>31</sup> (zob. szerzej tekst J. J. Węca w niniejszym tomie).

- Wiele wskazuje na to, iż Niemcy są obiektywnie zainteresowane bliższą współpracą z Polską jako średniej wielkości krajem europejskim oraz ich bezpośrednim sąsiadem nie tylko w aspekcie bilateralnym, ale również w ramach UE. Współpraca taka będzie wymagała jednak dalszych konsultacji oraz osiągnięcia m.in. kompromisu w takich sprawach jak: ratyfikacja i wdrożenie w zmodyfikowanej formie TKE oraz uzgodnienie wspólnej polityki energetycznej UE, szczególnie uwzględniając współdziałanie niemiecko-rosyjskie w zakresie inwestycji energetycznych, w tym zwłaszcza budowy gazociągu północnego na dnie Bałtyku (zob. szerzej tekst Beaty Moło w niniejszym tomie). Ważnym krokiem w tym kierunku mogłoby być ponowne ożywienie współpracy niemiecko-francusko-polskiej w ramach Trójkąta Weimarskiego (TW). Proces powyższy mógłby zostać zainicjowany podczas planowanego na grudzień 2006 r. kolejnego spotkania w ramach TW w Niemczech<sup>32</sup>.

- W sprawie dalszego poszerzenia UE po 2007 r. strategia Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD nie jest jeszcze jednolita, zwłaszcza w kwestii członkostwa Turcji. Przywódcy CDU i CSU sceptycznie odnoszą się do perspektywy nawet jej odległego członkostwa ok. 2020 r., opowiadając się jedynie za możliwością uzyskania przez Turcję statusu „partnera uprzywilejowanego” UE. Natomiast kierownictwo SPD podtrzymuje zalety przyszłego członkostwa Ankary ze względu na korzyści gospodarcze, zbliżenie UE do świata islamskiego oraz zasadnicze podniesienie rangi i znaczenia strategicznego oraz międzynarodowego UE<sup>33</sup>. Generalnie Niemcy widzą bliską perspektywę członkostwa wyłącznie dla Chorwacji, o ile będzie ona w stanie spełnić określone warunki polityczne. Natomiast zarówno pozostałe kraje bałkańskie, śródziemnomorskie i Europy wschodniej, w tym również promowana przez Polskę Ukraina, nie posiadają w najbliższym okresie jasnej perspektywy członkostwa i mogą jedynie liczyć na zacieśnienie bliższej kooperacji UE w ramach EPS. Winny one wykorzystać ten okres na pogłębienie reform wewnętrznych, licząc jednak na większą pomoc i przywileje Brukseli oraz systematyczne zwiększanie powiązań z dotychczasowymi krajami członkowskimi UE<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Por. szerzej: J. Janing, *Bundesrepublik Deutschland*, [w:] *Jahrbuch der europäischen Integration 2006*, red. W. Weidenfeld, W. Wessels, Berlin 2006, s. 313-319.

<sup>32</sup> Por.: B. Koszel, *Trójkąt Weimarski*, Poznań 2006.

<sup>33</sup> Por.: *Europa-Konferenz der SPD...*

<sup>34</sup> Por.: *Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)*, [www.auswaertiges-amt.de/diplo.de/Europa/Aussenpolitik/Regio](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo.de/Europa/Aussenpolitik/Regio).

- Niemcy opowiadają się jednoznacznie za europeizacją i aktywizacją działań WPZBiO, łącznie z perspektywą tworzenia własnej armii oraz jej dowództwa. Winno się to jednak dokonać przy zachowaniu ścisłej współpracy między UE a NATO. Siły europejskie winny również mieć możliwość samodzielnego prowadzenia uzgodnionych akcji militarnych. Przeobrażeniom powyższym winna także służyć restrukturyzacja w skali całej UE przemysłu zbrojeniowego, którego nakłady i rozwój muszą wyjść poza granice państw, przynosząc wymierne korzyści koncernom poszczególnych państw członkowskich, w tym także niemieckim. Wysuwa się także postulat jak najszybszego ustanowienia urzędu ministra spraw zagranicznych UE dla lepszej koordynacji polityki zagranicznej Unii.

2) Na polu polityki bezpieczeństwa strategia wskazuje na ścisłą współzależność pomiędzy bezpieczeństwem zewnętrznym a wewnętrznym. Wymaga to zwiększenia udziału oddziałów Bundeswehry nie tylko w misjach pokojowych, ale także w prowadzonych poza granicami kraju akcjach antyterrorystycznych, które są istotne zarówno dla bezpieczeństwa i pokoju światowego, jak też dla ochrony interesów gospodarki niemieckiej, w tym także źródeł jej zaopatrzenia w surowce energetyczne. Należy w miarę możliwości doprowadzić do ujednolicenia ustawodawstwa antyterrorystycznego w krajach członkowskich UE i NATO, aby skuteczniej zwalczać wszelkie wyzwania i zagrożenia międzynarodowe i wewnętrzne. W tej sprawie niezbędne jest także wzmocnienie współpracy policji i służb specjalnych przy rozwiązywaniu konkretnych zagrożeń terrorystycznych.

3) Ze względu na swój ogromny potencjał gospodarczy, demograficzny oraz położenie geopolityczne w Europie Niemcy przywiązują ogromne znaczenie do kształtowania partnerstwa strategicznego z USA i Rosją, jak również do potrzeby działania na rzecz stabilizacji i pokoju na Bliskim i Środkowym Wschodzie.

Podkreślając decydujący wkład USA w wyzwolenie Europy podczas II wojny światowej, upadek „realnego socjalizmu” w 1989 r. oraz pokojowe zjednoczenie Niemiec w 1990 r., rząd A. Merkel podkreśla potrzebę powrotu do ścisłej i rzeczowej współpracy transatlantyckiej Niemiec i całej UE z USA. Choć zarazem uznaje za szkodliwe dla obu stron napięcie i kontrowersje niemiecko-amerykańskie podczas przygotowania interwencji zbrojnej przeciwko Irakowi w latach 2002–2003, nie akceptuje też tworzenia przez administrację prezydenta Busha tzw. koalicji chętnych oraz forsowania polityki unilateralizmu i podziału na „starą” i „nową” Europę. Niemcy proponują zatem USA zawarcie nowego układu o zacieśnieniu współpracy transatlantyckiej z UE, w którym sprecyzowane zostałyby mechanizmy współdziałania między UE a NATO oraz USA a UE na płaszczyźnie politycznej, gospodarczej i militarnej. Nie zostały do tej pory efektywnie wykorzystane możliwości pogłębienia kooperacji w zakresie polityki obronnej, współdziałania służb specjalnych, wymiany młodzieży, współpracy naukowo-badawczej itp. Wyzwania stojące przed USA i ich sojusznikami w Europie wymagają więc wielu przemyśleń i nowych inicjatyw oraz stworzenia lepszych przesłanek do współdziałania w najbliższej przyszłości.

4) Niemcy, UE i cały Zachód winny być zainteresowane powodzeniem reform w Rosji. Niemcy jako najważniejszy partner gospodarczy Rosji zmierzają także do kształtowania partnerstwa strategicznego między UE a Rosją, które winno zostać oparte na

uniwersalnych wartościach Rady Europy, włączając w to kraje Europy Środkowo-Wschodniej. W interesie Niemiec i Zachodu leży to, aby ściśle współpracować z Rosją w NATO i G-8, umożliwiając jej także rychłe przystąpienie do WTO. Współdziałanie z Rosją nie wyklucza równoczesnego prowadzenia z nią krytycznego dialogu na temat łamania praw człowieka oraz nieprzestrzegania standardów demokratycznych zarówno w Rosji, jak i na obszarze WNP. Dialog ten zmierzać powinien do stopniowego przezwyciężania istniejących tam barier i tendencji utrudniających kształtowanie zasad praworządności, swobody mediów oraz zrębów społeczeństwa obywatelskiego. Nie należy jednak stracić z pola widzenia określonych korzyści ze współdziałania z Rosją na polu zwalczania terroryzmu międzynarodowego i rozwiązywania wielu złożonych problemów globalnych.

5) Niemcy opowiadają się za zwiększeniem własnego zaangażowania w ramach UE w proces pokojowy na Bliskim i Środkowym Wschodzie. Powinno ono objąć zarówno relacje między Izraelem a Autonomią Palestyńską oraz jego sąsiadami, koncentrując się nie tylko na wysyłaniu w ten region misji pokojowych (Liban 2006), jak też udzielanie znacznej pomocy finansowej oraz działania na rzecz stabilizacji regionalnej. Niemcy zajmują teraz bardziej wyważone stanowisko wobec interwencji USA w Iraku w 2003 r., wykluczając z jednej strony bezpośrednie zaangażowanie i poparcie militarne dla obecności USA, ale z drugiej umorzyły zadłużenie Bagdadu wobec Niemiec w wysokości ponad mld euro oraz udzieliły pomocy przy szkoleniu irackich sił policyjnych poza granicami Iraku. W kwestii zabiegów Iranu o produkcję własnego arsenału nuklearnego Niemcy zostały włączone wspólnie z Wielką Brytanią i Francją w tzw. dialog krytyczny z kierownictwem irańskim, przeciwstawiając się równocześnie wszelkim planom prewencyjnego uderzenia militarnego na Iran zarówno ze strony USA, jak i Izraela.

6) Wysoka pozycja Niemiec w gospodarce, a zwłaszcza w handlu światowym, zmusza je do aktywnego współdziałania na różnych etapach kształtowania procesu globalizacji. Główne kierunki długofalowych działań Niemiec na tym polu to:

- Zabiegi w ramach UE o ograniczenie lub znoszenie w handlu międzynarodowym wszelkich form protekcjonizmu, otwieranie rynków zbytu i podnoszenie zdolności konkurencyjnej w skali globalnej, zgodnie z zasadami WTO. Wymaga to od nich równocześnie utrzymania czołowej pozycji gospodarczej w ramach UE.
- Rząd CDU/CSU/SPD opowiada się za przeprowadzeniem głębokiej reformy oraz wzmocnieniem pozycji międzynarodowej ONZ. Zabiega też o członkostwo zbiorowe dla UE, co jednak nie jest możliwe w świetle aktualnie obowiązującej KNZ z 1945 r. Gdyby to nie było możliwe w dłuższej perspektywie czasowej, wtedy Niemcy ponownie wystąpią z postulatem zajęcia stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.
- Dążenie do wypracowania bezpiecznej i opłacalnej polityki energetycznej z uwzględnieniem możliwości zaopatrzenia w przyjazne środowisku naturalnemu surowce energetyczne. Strategia działania w powyższym zakresie winna uwzględniać następujące działania: a) wyeliminowanie tendencji do wykorzystywania przez niektóre państwa surowców energetycznych jako instrumentów nacisku politycznego; b) zabieganie w ramach UE o wspólną kartę energetyczną; c) zaangażowanie się Niemiec, po wygaśnięciu protokołu z Kioto, w wypracowanie nowych zasad ograniczania emisji



gazów cieplarnianych, zmniejszając do 2012 r. emisję Niemiec o 21%; d) w celu zmniejszenia zależności od dostaw zewnętrznych surowców energetycznych oraz zmniejszenia zanieczyszczeń środowiska naturalnego poszerzenie oferty tzw. mieszanki energetycznej (ropa naftowa, węgiel kamienny i brunatny, gaz i gaz płynny, energia nuklearna i źródła odnawialne: woda, wiatr, słońce); e) wypracowanie określonych uregulowań prawno-finansowych pomiędzy krajami posiadającymi zasoby surowców energetycznych i sprawującymi kontrolę nad ich tranzytem a odbiorcami; f) rozbudowa nowych źródeł zaopatrzenia Niemiec w surowce energetyczne, w tym ukończenie zainicjowanego w 2005 r. gazociągu bałtyckiego oraz przygotowanie portu w Wilhelmshaven do przyjmowania statków z gazem płynnym (LPG) z Algierii i Bliskiego Wschodu; g) prowadzenie prac badawczych i budowy prototypów w dziedzinie doskonalenia odnawialnych źródeł energii oraz ochrony środowiska naturalnego; h) dążenie do tworzenia nowych miejsc pracy na bazie nowoczesnych technologii w ochronie środowiska oraz wykorzystanie różnych źródeł energii; i) dążenie do zwiększenia w Niemczech zużycia prądu z surowców odnawialnych do 12,5% w 2012 r., z możliwością jego dalszego podniesienia w 2020 r.

7) W kontekście wysokiej pozycji gospodarczej oraz wzrastającej roli politycznej w skali globalnej, Niemcy są zainteresowane wypracowaniem zmodyfikowanej strategii w stosunku do nowych mocarstw regionalnych. W tym celu zakłada się przede wszystkim:

- Dążenie do zacieśnienia współpracy z takimi mocarstwami jak: Chiny, Indie, Meksyk, Brazylia i Afryka Południowa nie tylko na płaszczyźnie dwu- lecz także wielostronnej w ramach UE. Kraje te cechuje zarówno dynamiczny rozwój, jak i przyrost siły. Chodzi nie tylko o poszerzanie współpracy gospodarczej, ale również podejmowanie prób coraz silniejszego wciągania tych państw, poza Chinami posiadającymi już status mocarstwa, w rozwiązywanie nie tylko problemów regionalnych, ale i globalnych. W odniesieniu do Chin rozważa się nawet stworzenie możliwości włączenia ich we współpracę w ramach G-8, co jednak budzi również szereg kontrowersji ze względu na charakter ich ustroju politycznego oraz stałe łamanie praw człowieka.

- W 2005 r. UE partycypowała w 61% światowej pomocy dla krajów rozwijających się. Niemcy wyasygnowały na ten cel 7,5 mld euro oraz 1,9 mld euro w ramach funduszu rozwojowego UE. Dało im to piąte miejsce wśród krajów-darczyńców w skali globalnej. W ramach postulowanej przez Niemcy długofalowej pomocy rozwojowej winny nastąpić istotne zmiany, zmierzające do podniesienia jej efektywności przez:
  - a) zaostrzenie kryteriów jej przyznawania dla poszczególnych regionów i krajów;
  - b) uzależnienie zwiększenia pomocy rozwojowej od poprawy stabilności wewnętrznej i zdolności przeprowadzania reform;
  - 3) umorzenie długów oraz przydzielenie pomocy humanitarnej dla krajów najbiedniejszych przy możliwości zmiany sytuacji wewnętrznej oraz współdziałania z ONZ oraz licznymi organizacjami pozarządowymi.

- Przyznanie przy pomocy rozwojowej wyraźnych preferencji dla krajów Afryki ze względu na wysoki stopień opóźnienia, brak stabilizacji, występowanie licznych konfliktów zbrojnych, systemów dyktatorskich, chorób zakaźnych i innych plag społecznych. Zwiększenie pomocy rozwojowej UE i Niemiec dla Afryki staje się konieczne także z powodu zwiększenia wpływów Chin na tym kontynencie. Nie

zwolni to jednak zarówno Niemiec, jak i Komisji Europejskiej z dalszego udoskonalenia dotychczasowej pomocy. Preferencje dla Afryki nie mogą przy tym doprowadzić do obniżenia pomocy rozwojowej dla krajów Azji i Ameryki Łacińskiej<sup>35</sup>.

## Podsumowanie

Z przedstawionej powyżej analizy uwarunkowań, stanu i perspektyw polityki zagranicznej rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD, pod kierunkiem Angeli Merkel, od 2005 r., wynikają następujące ogólne wnioski:

1) Utworzenie w listopadzie 2005 r. rządu Wielkiej Koalicji stworzyło warunki polityczne do wdrożenia niezbędnych, choć ograniczonych, reform wewnętrznych, przyczyniając się także do aktywizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, w której ważnym elementem było poszukiwanie dróg i metod lepszej realizacji interesu narodowego Niemiec.

2) W ciągu ponadrocznej działalności rządu polityka zagraniczna Niemiec stanowiła w dużej mierze kontynuację polityki poprzednika – rządu SPD/S90/Z, doprowadzając do jej widocznej modyfikacji głównie w dziedzinie poprawy stosunków transatlantyckich, zwłaszcza zaś zacieśnienia współpracy z USA. Zmianie uległ ponadto styl uprawiania polityki zagranicznej, nastawionej teraz w większym stopniu na kooperację i poszukiwanie kompromisu niż forsowanie za wszelką cenę decyzji jednostronnych.

3) Głównym kręgiem zainteresowań polityki zagranicznej Niemiec pozostała Europa. Politykę tę realizowano zarówno w ramach UE, współpracy z najbliższymi sąsiadami, jak i zachowując partnerstwo strategiczne z Rosją.

4) W ciągu 2006 r. w Niemczech przystąpiono do prac nad poszczególnymi elementami długofalowej, do końca obecnego dziesięciolecia XXI w., strategii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Uczestniczą w niej zarówno resorty rządu federalnego, partie koalicji rządzących, jak i niezależne fundacje oraz ośrodki naukowe, zlokalizowane w instytutach naukowo-badawczych i ośrodkach akademickich.

Powstaniu powyższej strategii sprzyja fakt sprawowania przez Niemcy w pierwszym półroczu 2007 r. przewodnictwa w Radzie Europejskiej i Grupie G-8. Dało to impuls do powstania szeregu oficjalnych dokumentów rządowych i partyjnych, analiz, studiów naukowych i publicystycznych na temat polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

### **Stand und Perspektiven deutscher Außenpolitik der Regierung der Großen Koalition CDU/CSU/SPD Zusammenfassung**

Der Beitrag hat einen gegenwärtigen und prognostischen Charakter, konzentriert sich der Reihe nach auf die Analyse allgemeiner interner Bedingungen und Voraussetzungen der Außenpolitik der Regie-

<sup>35</sup> Por. Ch. Hacke, *Deutsche Außenpolitik unter Bundeskanzlerin Angela Merkel*, APZ 2006, nr 43, s. 30-37.

rung der Großen Koalition CDU/CSU/SPD, auf ihre grundsätzliche Interessen und Prioritäten, sowie Initiativen seit ihrer Entstehung im November 2005, sowie auf einen Versuch, die mittel- und langfristige außenpolitische Strategie im Kontext der gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen im europäischen und globalen Ausmaß zu gestalten.

Die wichtigste Stelle nimmt die Analyse der europäischen Integrationspolitik Deutschlands ein, in der die Grundprioritäten waren: Funktionsweise, Reformen und eine weitere EU-Erweiterung. Diese Angelegenheiten werden gemeinsam mit der Modifizierung und künftigen Ratifizierung des Verfassungsvertrages für Europa zu zentralen Punkten der EU-Präsidentschaft.

Im Rahmen der G-8-Präsidentschaft wird Deutschland in einem stärkeren Ausmaß sich für die Lösung globaler Probleme engagieren, insbesondere im Bereich Umweltschutz, Bekämpfung des internationalen Terrorismus u. ä. sowie für die Stärkung der Wirksamkeit der Entwicklungshilfe, insbesondere für die ärmsten und verschuldeten Südländer.

Nach dem Regierungswechsel in Deutschland und Polen im Herbst 2005 kam es zu keinem wesentlichen Durchbruch zwischen den beiden Staaten sowohl bezüglich der Reform der Funktionsweise und der energetischen Sicherheit der EU, als auch in bilateralen Problemen, darunter insbesondere bezüglich der Nordpipeline von Russland nach Deutschland. Die oben erwähnten Sachbereiche werden weiterhin Gegenstand deutsch-polnischer Gespräche sein.